

# Documento Conpes

---

Consejo Nacional de Política Económica y Social  
República de Colombia  
Departamento Nacional de Planeación



**3463**

**PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA Y SANEAMIENTO  
PARA EL MANEJO EMPRESARIAL DE LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO,  
ALCANTARILLADO Y ASEO**

**MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DDUPA**

Versión aprobada

Bogotá, D.C., 12 de marzo de 2007

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCION .....   | 3  |
| I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN .....                                | 3  |
| II. DEFINICION Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES .....                      | 5  |
| III. FASES DE LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA Y SANEAMIENTO ..... | 9  |
| A. FASE I – Diagnóstico.....   | 10 |
| B. FASE II – Estructuración .....                                    | 12 |
| C. FASE III – Implementación y Seguimiento .....                     | 14 |
| IV. ESQUEMA INSTITUCIONAL Y FINANCIERO .....                         | 15 |
| A. Esquema Institucional.....  | 15 |
| B. Aspectos financieros.....   | 19 |
| V. RECOMENDACIONES .....   | 24 |

## **INTRODUCCION**

Este documento somete a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES, los lineamientos para la estructuración, la financiación y la ejecución de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los cuales se constituyen en la estrategia principal para implementar la política sectorial del Gobierno Nacional.

### **I. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN**

La estructura institucional del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico se fundamenta en la separación entre las funciones de formulación de la política, la regulación y el control, en cabeza del Gobierno Nacional, y la responsabilidad de los municipios de asegurar la prestación eficiente de los servicios.

La Ley 142 de 1994, estableció que la prestación de los servicios debe llevarse a cabo a través de empresas de servicios públicos (E.S.P.) constituidas por acciones y por organizaciones autorizadas en zonas rurales o áreas urbanas específicas. Solo en casos excepcionales los municipios pueden prestar de forma directa los servicios, una vez se hayan agotado procesos de invitación pública a E.S.P., a otros municipios, al Departamento, a la Nación y otras personas públicas o privadas para organizar una E.S.P (Ley 142 de 1994, Artículo 6). Sin embargo, se estima que alrededor de 670 municipios continúan prestando los servicios de acueducto y alcantarillado directamente. El logro de las metas y la provisión sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento básico, requiere estructuras empresariales eficientes.

La estructura de la industria del sector es altamente dispersa con un alto número de prestadores de los servicios, se desaprovechan economías de escala y se atomizan los recursos aportados por el Estado. Se estima que existen en el país más de 12 mil prestadores, de los cuales 2.244 se encuentran registrados ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios - SSPD, ubicados en 887 municipios. La baja concentración se presenta no sólo por la existencia de más de un prestador en un municipio determinado, sino también por la presencia de prestadores diferentes en municipios que podrían compartir uno solo bajo un esquema regional.

El uso disperso de las diferentes fuentes de recursos (tarifas, SGP, regalías, aportes del Gobierno Nacional, corporaciones autónomas regionales), así como la falta de un componente de preinversión integral y con visión regional, ha limitado la celeridad y eficiencia con que se desarrollan los planes de inversión y los procesos de transformación empresarial.

Con respecto a los recursos transferidos por el Sistema General de Participaciones (SGP), se han planteado las siguientes deficiencias en su aplicación: (i) desarticulación de planes integrales de inversión y de los planes de las E.S.P., (ii) desvío de recursos por fuera del sector, (iii) inversiones dispersas e incompletas debido a la segmentación de los recursos por vigencias presupuestales anuales y el deficiente acceso a crédito, y (iv) atomización y asimetrías en la distribución geográfica de los recursos con relación a las necesidades.

Desde 1998, el MAVDT ha liderado el Programa de Modernización Empresarial (PME), a través del cual cofinancia y presta asistencia técnica para la estructuración de procesos de entrada de operadores especializados, con planes de inversión integrales y compromisos de gestión empresarial. Para mejorar la gestión empresarial de pequeños prestadores, el MAVDT implementó el Programa de Cultura Empresarial. De esta forma, el MAVDT ha contribuido a la creación o consolidación de entidades prestadoras autónomas, que operan bajo esquemas de gestión empresarial y aseguran índices crecientes de eficiencia, cobertura y calidad en el servicio y las inversiones.

A través del PME, se han impulsado 42 procesos para la entrada de operadores especializados en 87 municipios, donde la prestación del servicio era muy deficiente, principalmente en la región Atlántica. Estos proyectos han permitido articular recursos en casos aislados y acumular una importante experiencia en la estructuración de contratos con operadores especializados públicos y privados.

Sin embargo, se requiere una estrategia que permita avanzar con mayor celeridad en las transformaciones para el manejo empresarial de los servicios en todo el territorio nacional. Los Planes Departamentales se presentan como la estrategia para armonizar los lineamientos de política que se definieron en el documento Conpes 3383 “Plan de Desarrollo del Sector de Acueducto y Alcantarillado”, con el fin de afrontar las limitaciones que se han planteado: (i) estructura dispersa de la industria y desaprovechamiento de economías de escala; (ii) desarticulación de las diferentes fuentes de recursos; (iii) planificación y preinversión deficiente, que resulta en inversiones atomizadas, falta de integralidad y de visión regional; (iv) limitado acceso a crédito; y (iv) lentitud en los procesos de modernización empresarial.

Los Planes Departamentales permitirán alcanzar este objetivo bajo una estructura descentralizada más ordenada, con visión integral y regional, y mayor eficiencia y eficacia del Estado en sus acciones de apoyo al desarrollo del sector y de control, al tener como agentes coordinadores a los Departamentos<sup>1</sup>.

## II. DEFINICION Y PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el Manejo Empresarial de estos servicios, son la estrategia del Estado para acelerar el crecimiento de las coberturas y mejorar la calidad de los servicios, al facilitar el cumplimiento de los siguientes lineamientos de política: (i) efectiva coordinación interinstitucional al interior de cada nivel y entre diferentes niveles de gobierno, (ii) acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional, (iii) aprovechar economías de escala mediante la estructuración de esquemas regionales de prestación, (iv) articular las diferentes fuentes de recursos y facilitar el acceso del sector a crédito; (v) ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación, y (vi) contar con planes de inversión integrales con perspectiva regional, de corto, mediano y largo plazo.

Los Planes Departamentales se desarrollarán bajo los siguientes principios (Figura 1):

- Los Departamentos en cabeza de la Gobernación, serán prioritariamente la instancia de coordinación con el Gobierno Nacional en la implementación de los Planes, para lo cual deberán fortalecerse a nivel institucional con el apoyo de una Gerencia Integral.
- Se establecerán planes de inversión integrales, con perspectiva regional, a partir de un componente de preinversión que podrá cofinanciar la Nación.
- Se articularán las diferentes fuentes de recursos: SGP, tarifas ajustadas al marco tarifario vigente, regalías, recursos propios de las empresas, otros recursos de los presupuestos territoriales, aportes de las Corporaciones Autónomas Regionales y los aportes del Gobierno Nacional.
- Se llevará a cabo un manejo transparente de los recursos, a través de esquemas fiduciarios, con participación de la Nación y un esquema de rendición de cuentas del Departamento a las entidades de control y a la ciudadanía.

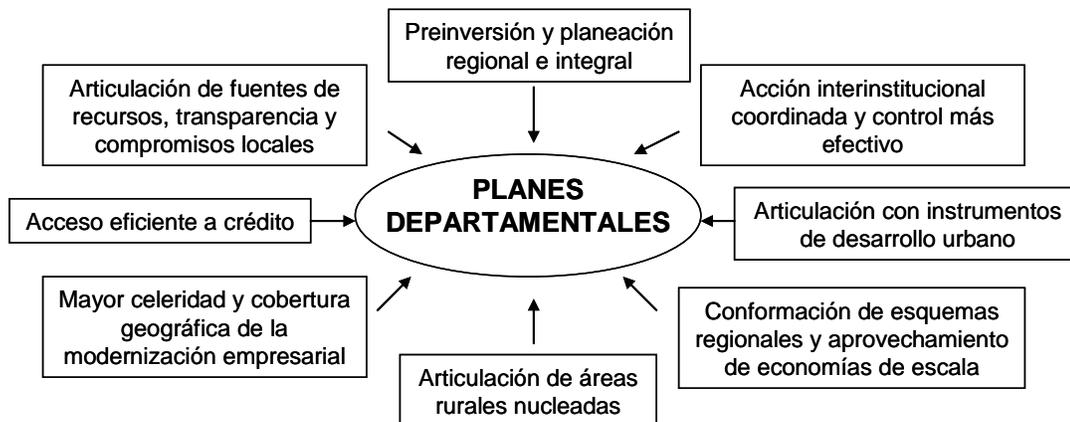
---

<sup>1</sup> La Ley 142 de 1994 establece, dentro de las funciones de los departamentos, “7.3.- Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto.

- El Gobierno Nacional adelantará las gestiones para apoyar el acceso eficiente a crédito, que permita apalancar las inversiones en el corto plazo, en los casos en que sea necesario y viable. En este sentido, la Nación apoyará la estructuración de operaciones de crédito externo con la banca multilateral, y dará el respectivo aval y garantía. El crédito quedará en cabeza del departamento o de la instancia departamental que para cada caso se determine, de acuerdo con el diseño institucional. Adicionalmente, se articulará el crédito interno a través de la línea de crédito con Tasa Compensada administrado por Findeter.
- De acuerdo con el diagnóstico, se estructurará la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, la consolidación de los existentes o la creación y fortalecimiento de organizaciones comunitarias eficientes, bajo la coordinación del Departamento y con el apoyo técnico de la Nación. En las estructuraciones se definirán mercados regionales que permitan aprovechar al máximo las economías de escala y abarquen en lo posible zonas rurales nucleadas, por lo menos con un componente de asistencia técnica de los operadores bajo un “plan padrino”.
- El apoyo de la Nación a los Departamentos se hará efectivo de acuerdo con el avance de los compromisos locales para la asignación de recursos y para la implantación de los esquemas de desarrollo institucional y empresarial propuestos para cada Departamento.
- En la formulación e implementación de los Planes se articularán las acciones de las diferentes instituciones con incidencia en el sector, a nivel nacional el MAVDT, el MHCP, el DNP, la SSPD, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico - CRA, la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República; y a nivel territorial los Departamentos, los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales.
- Se fortalecerá la gestión en las zonas rurales mediante programas de asistencia técnica, capacitación y adopción de tecnologías costo-efectivas y sostenibles. El MAVDT promoverá estos programas y progresivamente lo hará a través de las empresas prestadoras y los departamentos.
- Se articularán las políticas y acciones de agua potable y saneamiento con las de desarrollo urbano, particularmente en lo que se refiere a la generación de suelo para vivienda de interés social y a la implementación de los programas integrales de mejoramiento integral de barrios, macroproyectos de interés social nacional y renovación y redensificación urbana.

El éxito de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento dependerá de la eficiente y coordinada interacción entre los actores involucrados, donde los Departamentos serán los líderes del proceso, y articuladores entre el Gobierno Nacional y los actores locales (Cuadro 1).

**Figura 1 - Principios de los Planes Departamentales**



**Cuadro 1 - Principales Actores**

| Nivel                             | Responsabilidades principales   | Responsable  |
|-----------------------------------|---|--|
| Nacional                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo técnico en la estructuración del Plan</li> <li>▪ Acompañamiento estructuración créditos y garantías</li> <li>▪ Cofinanciación</li> </ul>   | MAVDT, DNP, MHCP   |
| Departamental                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Coordinación y liderazgo del proceso</li> <li>▪ Contratación de la Gerencia Integral</li> </ul>  | Gobernación, Asamblea Departamental  |
| Municipal                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transformación empresarial y consolidación de estructuras comunitarias</li> <li>▪ Compromiso de recursos</li> <li>▪ Garantizar los estudios y formulación de los programas de mejoramiento integral</li> </ul> | Alcaldía, Concejo Municipal  |
| CARs                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Compromiso de recursos</li> <li>▪ Apoyar etapa de diagnóstico</li> </ul>   | Junta Directiva  |
| Empresas Prestadoras de servicios | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Suministrar información</li> <li>▪ Implementación Plan Padrino</li> <li>▪ Compromiso institucional</li> </ul>  | Empresa prestadora de servicio   |
| Actores locales & ONGs            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyar etapa de diagnóstico</li> <li>▪ Socializar el Plan</li> <li>▪ Multiplicadores de tecnologías alternativas</li> </ul>  | ONGs, Federación Nacional de Cafeteros, Acodal y Andesco   |
| Entes de control                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los de sus competencias</li> </ul>   | Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República |
| Gerencia Integral                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ver Capítulo Aspectos Institucionales y Financieros</li> </ul>   | Empresas de servicios, firmas consultoras y de banca de inversión especializadas en el sector.                               |

## Planes Piloto

Durante los últimos tres años se ha estructurado e iniciado la implementación de los Planes Departamentales en La Guajira, Cesar y Magdalena<sup>2</sup>, los cuales incorporan la ejecución de inversiones cercanas a los US\$381 millones en los próximos 4 años, beneficiando a 64 municipios de la región. Las fuentes de financiación en estos planes piloto han involucrado recursos de los departamentos, municipios, regalías, Sistema General de Participaciones, Presupuesto General de la Nación, Corporaciones Autónomas Regionales, y crédito con la banca multilateral, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2 – Proyectos Piloto**

| Departamento                        | Fuentes de Financiación    | Mill US\$    | Usos            | Mill US\$    |
|-------------------------------------|----------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| <b>Cesar</b><br>Municipios: 24      | Crédito CAF                | 42,5         | Agua Potable    | 25,1         |
|                                     | Municipios y regalías      | 55,1         | Saneamiento     | 62,5         |
|                                     | Nación                     | 3,1          | Fortalecimiento | 13,1         |
|                                     | <b>Total Inversiones</b>   | <b>100,7</b> |                 | <b>100,7</b> |
| <b>La Guajira</b><br>Municipios: 13 | Crédito Banco Mundial      | 90           | Agua Potable    | 48           |
|                                     | Departamento               | 40           | Saneamiento     | 99           |
|                                     | Municipios-SGP, operadores | 16           | Fortalecimiento | 7            |
|                                     | Nación                     | 8            |                 |              |
|                                     | <b>Total Inversiones</b>   | <b>154</b>   |                 | <b>154</b>   |
| <b>Magdalena</b><br>Municipios: 27  | Crédito CAF                | 58,1         | Agua Potable    | 36           |
|                                     | Departamento               | 33,4         | Saneamiento     | 75,1         |
|                                     | Municipios                 | 23,2         | Fortalecimiento | 15           |
|                                     | Cormagdalena y Corpamag    | 8,5          |                 |              |
|                                     | Nación                     | 2,9          |                 |              |
|                                     | <b>Total Inversiones</b>   | <b>126,1</b> |                 | <b>126,1</b> |

El efecto de la articulación de recursos bajo el modelo de los Planes Departamentales es sustancial, al comparar los recursos de contrapartida local logrados con similares aportes del Gobierno Nacional, antes y después de la estructuración de los mismos. En el Departamentos de Bolívar, entre 2002 y 2006 bajo el esquema de audiencias públicas y algunos procesos aislados del Programa de Modernización Empresarial del MAVDT, el Gobierno Nacional aportó \$21.162 millones y se obtuvo una contrapartida local de \$93.548 millones; mientras que con la estructuración del Plan Departamental, con \$75.000 millones del Gobierno Nacional, se comprometerán \$244.000 millones de entidades locales. En Magdalena este efecto multiplicador es igualmente significativo (Cuadro 3).

<sup>2</sup> Ver los siguientes Documentos Conpes: 3393 de noviembre 11 de 2005, y 3430 y 3431 de junio 28 de 2006.

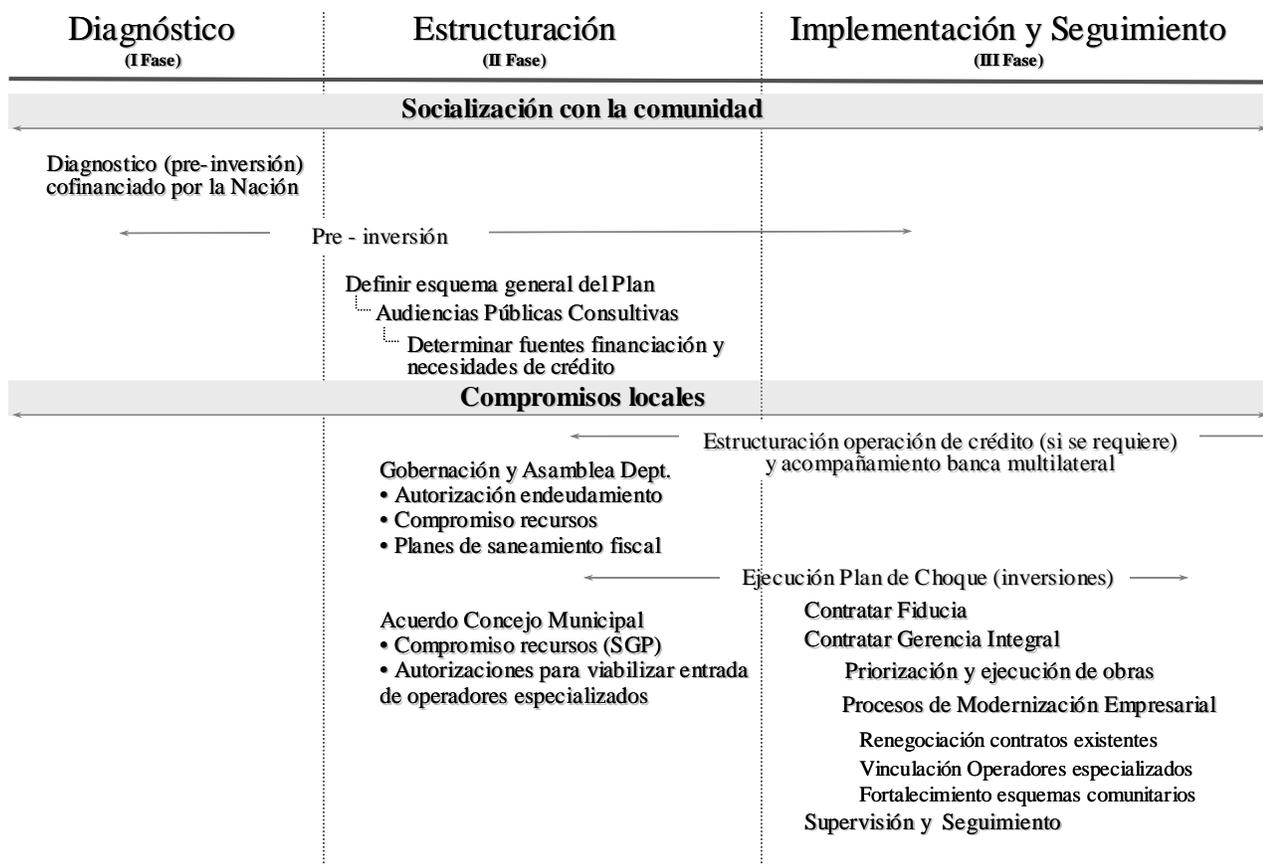
**Cuadro 3 – Comparación Compromiso de Contrapartidas Locales (Millones de pesos de 2006)**

| Departamento | 2002-2006 (Audiencias Públicas y PME) |        |               |                | 2006-2010 (Planes Departamentales) |               |  |                |
|--------------|---------------------------------------|--------|---------------|----------------|------------------------------------|---------------|--|----------------|
|              | Municipios Beneficiados               | PGN    | Contrapartida | Total Recursos | Municipios Beneficiados            | Otras Fuentes | Contrapartida (SGP, Regalías, Crédito) | Total Recursos |
| Bolívar      | 15                                    | 72.386 | 21.162        | 93.548         | 44                                 | 75.000        | 244.200                                | 319.200        |
| Magdalena    | 7                                     | 39.063 | 13.334        | 52.397         | 27                                 | 55.000        | 242.000                                | 297.000        |

### III. FASES DE LOS PLANES DEPARTAMENTALES DE AGUA Y SANEAMIENTO

El desarrollo de cada Plan Departamental de agua y saneamiento se debe ajustar a las condiciones particulares de los Departamentos y la realidad de la prestación de los servicios en cada caso; en todo caso, éstos se estructurarán de acuerdo a las siguientes fases: i) diagnóstico; ii) estructuración, y; iii) implementación y seguimiento (Figura 2).

**Figura 2 - Fases Planes Departamentales**

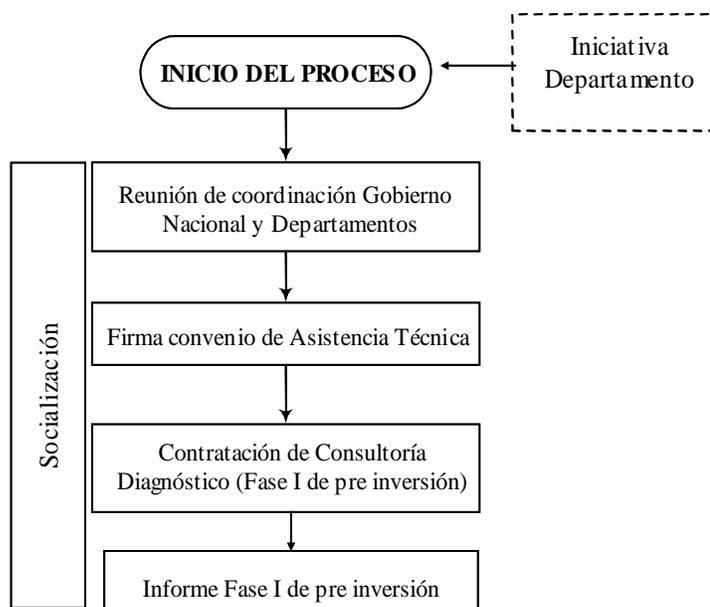


El dinamismo en los procesos de estructuración de los Planes Departamentales de agua y saneamiento está directamente relacionado con el apoyo que el nivel departamental preste a los municipios en las primeras fases; así como la disposición de las administraciones municipales a los procesos de transformación empresarial, socialización con la comunidad y compromiso de recursos para su financiación.

### A. FASE I – Diagnóstico

Los diagnósticos departamentales que se realizarán en esta fase serán integrales en cuanto a los ámbitos que abarcarán (técnico, institucional, ambiental, financiero, social), y se llevarán a cabo con una visión regional, en la medida en que permitirán identificar potenciales esquemas regionales de prestación de los servicios para el aprovechamiento de economías de escala en la administración, operación e inversión, así como una óptima utilización del recurso hídrico en las regiones. Los diagnósticos se harán sobre los prestadores, los municipios y la institucionalidad departamental para asumir el liderazgo de los Planes Departamentales, podrán ser cofinanciados por la Nación y se concluirán en lo posible en julio de 2007, para que las gobernaciones, en coordinación con el MAVDT y el DNP, los puedan presentar como insumo en las audiencias públicas consultivas, que se realizarán dentro del proceso de asignación de los aportes que hará la Nación como inversiones regionales del Plan Nacional de Desarrollo.

**Diagrama 1 - Procedimientos FASE I**



El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), realizarán un proceso preliminar de

recolección de información general sobre aspectos técnicos, institucionales y financieros, para elaborar un diagnóstico del estado de los servicios, y definir el alcance de una consultoría para el desarrollo de esta Fase.

Como requerimiento para la contratación del estudio de diagnóstico, el MAVDT y la Gobernación deberán celebrar un convenio de asistencia técnica donde se definan los compromisos de las partes para el desarrollo de la consultoría. El resultado de la consultoría será el insumo para la definición de las necesidades de inversión, el esquema institucional, las fuentes de financiación y los requerimientos aproximados de crédito. Las principales actividades a desarrollar son las siguientes:

- Identificación general de la situación actual en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en aspectos legales, técnicos, financieros, organizacionales, comerciales y ambientales. Esta actividad se adelantará teniendo en cuenta la información del Sistema Único de Información – SUI de la SSPD.
- Identificación y viabilidad de los esquemas regionales que pueden implementarse, teniendo en cuenta aspectos geográficos, técnicos, fuentes de abastecimiento, generación de economías de escala y viabilidad institucional a nivel de las empresas y municipios.
- Identificación y viabilidad de los esquemas de ejecución, canalización de recursos y seguimiento.
- Identificación y priorización de las inversiones requeridas en cada municipio.
- Evaluación preliminar de la viabilidad empresarial de cada una de las entidades que actualmente prestan los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
- Análisis de la situación fiscal y disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones en cada Municipio para comprometer en el Plan Departamental, así como de la situación fiscal de los departamentos y la capacidad de endeudamiento.
- Identificación y priorización de las inversiones requeridas en acueducto y alcantarillado en los principales municipios del departamento, en función a la disponibilidad actual de suelo urbano y de expansión, y a la demanda de vivienda de interés social<sup>3</sup>.
- Identificación de inversiones requeridas en los programas piloto de Mejoramiento Integral de Barrios.

Este proceso será apoyado por las actividades desarrolladas por la Mesa Interinstitucional de Logros para el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, conformada en abril de 2006, que tiene como uno de

---

<sup>3</sup> Se deberá tener en cuenta la demanda en servicios públicos generada por los Macroproyectos de Interés Social Nacional, que el Gobierno Nacional identifique.

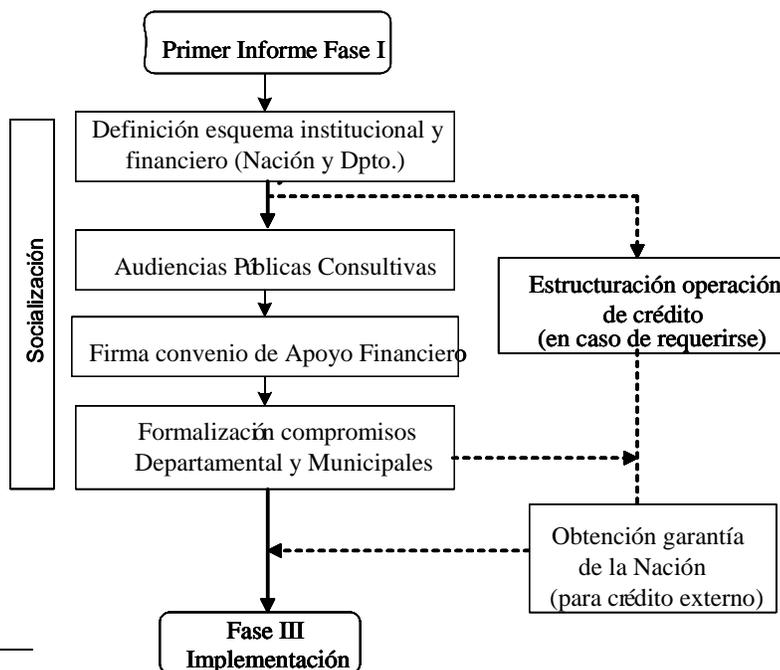
sus principales objetivos asistir a las administraciones municipales en el cumplimiento de la Directiva 015 de 2005<sup>4</sup>. Igualmente, se buscará que actores con conocimiento y experiencia en el sector a nivel local, tales como Universidades, la Federación Nacional de Cafeteros y las Corporación Autónomas Regionales, apoyen esta fase de diagnóstico.

## B. FASE II – Estructuración

El resultado de la Fase I se determina con el informe de la consultoría, el cual le permitirá a la Gobernación, con el apoyo del Gobierno Nacional, definir la estructura final del Plan Departamental en aspectos técnicos, institucionales y financieros. La priorización que se establezca como resultado de las consultorías será un insumo para las Audiencias Públicas Consultivas, que se realizarán dentro del proceso de asignación de los aportes que hará la Nación como inversiones regionales del Plan Nacional de Desarrollo, y serán presididas por el MAVDT o el Viceministro de Agua y Saneamiento, con la Secretaría Técnica a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Dichas Audiencias Públicas serán reglamentadas por el DNP y el MAVDT.

En desarrollo de esta Fase, los municipios y los departamentos deberán formalizar los compromisos locales que se requieren para dar viabilidad financiera a los Planes Departamentales y a los procesos de modernización empresarial.

**Diagrama 2 - Procedimientos FASE II**



4 En la Mesa participan la Procuraduría General de la Nación, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la SSPD, el DNP, la CRA, la Contraloría General de la República, Ministerio de Protección Social, UNICEF, el DANE y el SENA.

El Departamento es la instancia coordinadora entre los diferentes niveles de Gobierno en el proceso de estructuración de los Planes Departamentales. Para la implementación y ejecución del Plan, el departamento contratará una Gerencia Integral, la cual deberá implementar el esquema definido y apoyar al Departamento en el desarrollo del mismo.

Los aportes de la Nación y la adopción del esquema financiero e institucional, se formalizarán con la firma de un convenio de apoyo financiero entre el MAVDT y la Gobernación. Así mismo, los municipios deberán firmar un convenio con la respectiva Gobernación, en el que se establecerán los requisitos básicos para el compromiso de recursos y su intención de vinculación al Plan.

Como parte de la definición del esquema financiero se determinará el requerimiento de crédito, la capacidad de endeudamiento y el cumplimiento de parámetros fiscales legales, para iniciar la estructuración de una operación de crédito, con la banca multilateral y/o con crédito interno, a través de la línea de tasa compensada de Findeter. La Nación brindará apoyo técnico para la estructuración de la operación de crédito, así como el aval y garantía correspondiente en caso de optar por financiación con crédito externo, previo el cumplimiento de los requisitos necesarios para la contratación de operaciones de crédito público con garantía de la Nación y de las normas de disciplina fiscal.

Durante el proceso de estructuración, los Departamentos deberán formalizar (en los casos en que se requiera, con una ordenanza aprobada por la Asamblea Departamental), los siguientes compromisos: (i) autorización para adelantar las acciones tendientes al mejoramiento de la gestión empresarial del sector en el departamento, para lo cual podrán entre otras conformar una empresa de servicios públicos departamental; (ii) compromiso de vigencias fiscales futuras para el desarrollo del Plan y pignoración dichas rentas; (iii) contratación de un encargo fiduciario para la administración de los recursos destinados a la financiación del programa; (iv) negociación y contratación de un empréstito externo y/o interno en los casos que se requiera, y los ajustes fiscales necesarios; (v) otros que requiera la especificidad del Plan Departamental de Agua y Saneamiento.

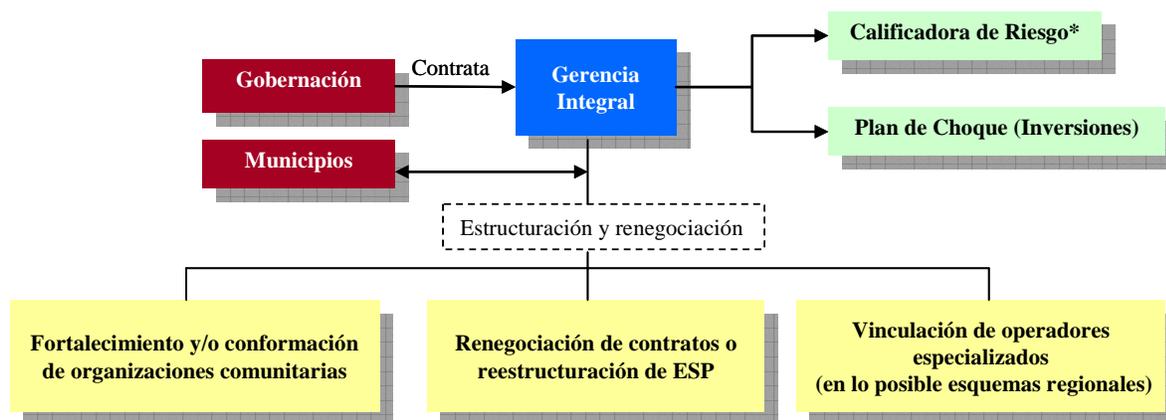
Los municipios deberán formalizar los siguientes compromisos: (i) compromiso de transformación empresarial con la vinculación de operadores especializados en un municipio o grupo de municipios, ajuste a metas de cobertura y gestión en contratos existentes en función de los recursos adicionales o fortalecimiento de esquemas comunitarios, según el diagnóstico; (ii) entrega en usufructo de la infraestructura y equipos de su propiedad afectos a la prestación de los servicios, en caso de requerirse para

la conformación de esquemas regionales y la entrada de operadores especializados<sup>5</sup>; (iii) compromiso de vigencias fiscales futuras, en especial de los recursos del Sistema General de Participaciones en Agua Potable y Saneamiento Básico, y pignoración de dichas rentas; (iv) transferencia directa de los recursos comprometidos dentro del Plan Departamental de Agua y Saneamiento, al esquema financiero definido para cada caso, y de acuerdo con la normatividad establecida para tal fin<sup>6</sup>.

### C. FASE III – Implementación y Seguimiento

La implementación del Plan Departamental de Agua y Saneamiento la liderará la gobernación con el apoyo de una Gerencia Integral, la cual entre otras actividades, deberá ajustar, especificar y ejecutar el plan de choque de inversiones definido por la consultoría de diagnóstico, estructurar esquemas regionales para la vinculación de operadores especializados, apoyar la renegociación de contratos existentes ajustando las metas de acuerdo con los recursos adicionales aportados, el seguimiento a los contratos y el manejo financiero del Plan, entre otros.

**Diagrama 3 - Procedimientos FASE III**



\* En los casos en que se estructure una operación de crédito.

Los procesos de entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, actuarán conforme a los principios de mejoramiento, modernización y/o consolidación empresarial que establezca el MAVDT. En este sentido, es conveniente que en ejercicio de las competencias de la SSPD para tomar posesión de empresas con fines liquidatorios, y de la CRA para ordenar la fusión y/o liquidación de prestadores públicos ineficientes, que concluyan en la vinculación de terceros a la prestación de los servicios, y sin perjuicio de la normatividad vigente, tengan en cuenta estos principios, en el marco de los

<sup>5</sup> En los casos de empresas en toma de posesión por la SSPD se aplicarán las normas que rigen esta materia.

Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, permitiendo una efectiva coordinación interinstitucional que garantice la disponibilidad de recursos para su solución.

De acuerdo con el diagnóstico de la realidad institucional de la prestación de los servicios en cada municipio, se podrán presentar tres tipos de procesos:

1. *Vinculación de nuevos operadores especializados*: en los casos en que el municipio esté prestando en forma directa los servicios, o , que la SSPD haya tomado posesión del prestador para su liquidación, o que la CRA haya ordenado su liquidación y/o fusión por ineficiencia, se estructurará la entrada de un operador especializado para prestar los servicios en uno o varios municipios, adoptando un esquema regional en donde sea posible, en procesos abiertos y competitivos, bajo un contrato que contenga metas de gestión.
2. *Renegociación de Contratos o Reestructuración de E.S.P.*: en aquellos municipios o agrupación de municipios, donde la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo está siendo atendida por una empresa de servicios públicos, bajo un contrato cuyas metas deben ajustarse en razón a los nuevos aportes estatales para inversión y como producto de una revisión integral del mismo. En aquellos municipios con un prestador establecido en el mercado sin que medie contrato, y cuya gestión y viabilidad financiera, aunque es aceptable, debe mejorarse, se condicionará la entrega de recursos a un proceso de reestructuración o mejoramiento, así como la adopción de metas de gestión.
3. *Fortalecimiento de organizaciones comunitarias*: en los casos en que de acuerdo con el diagnóstico y el alcance definido para el Plan Departamental de Agua y Saneamiento, sea recomendable fortalecer o conformar organizaciones comunitarias prestadoras de los servicios, en zonas urbanas específicas de municipios menores o en zonas rurales nucleadas. Cada Gerencia Integral deberá contar con el personal y la logística necesaria para atender esta tarea dentro del Plan Departamental, siguiendo los lineamientos que ha venido desarrollando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

#### **IV. ESQUEMA INSTITUCIONAL Y FINANCIERO**

##### **A. Esquema Institucional**

Los departamentos actuarán como articuladores y promotores de la política de modernización empresarial y regionalización de la prestación de los servicios, a través del desarrollo de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento. El fortalecimiento de su capacidad institucional, con el apoyo de

---

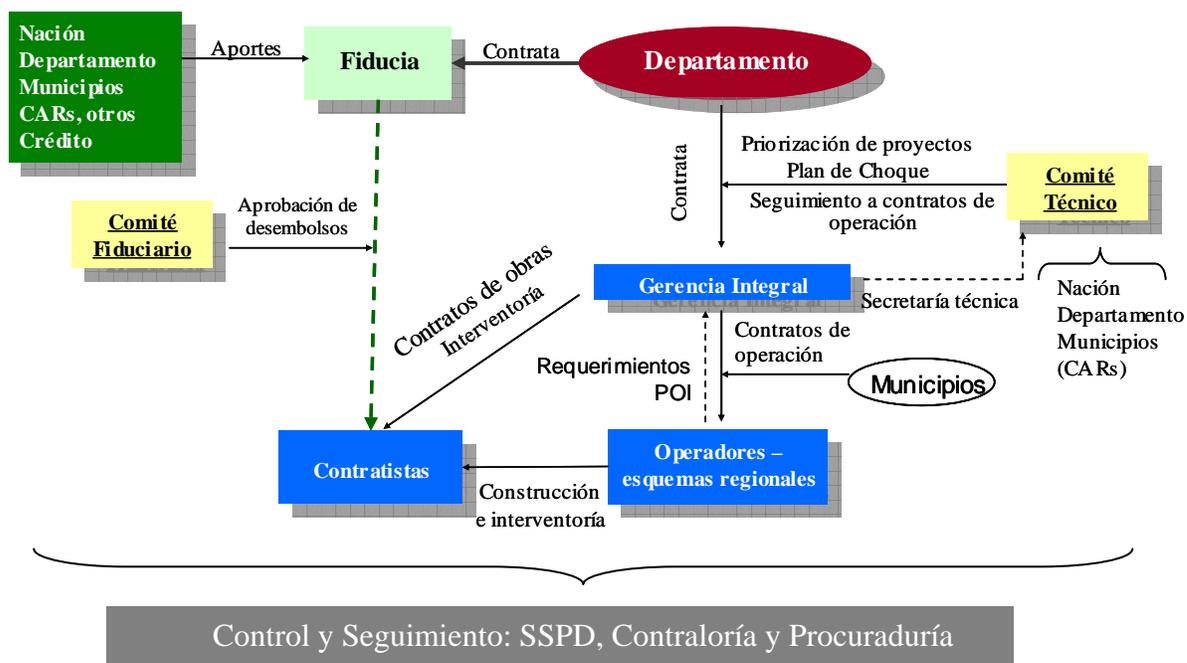
<sup>6</sup> Actualmente regulado por el Decreto 456 de 2004.

una Gerencia Integral, será fundamental para el liderazgo del proceso y el desarrollo de su papel como instancia de coordinación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales (Diagrama 4).

El objetivo de la política sectorial se centra en el fortalecimiento y consolidación de la capacidad empresarial del sector a través de empresas de servicios públicos especializadas o esquemas comunitarios eficientes, para los cuales el Gobierno Nacional, los Departamentos y el sector empresarial, implementarán esquemas de asistencia técnica que permitan la transferencia de conocimiento y tecnología, para que sean autosostenibles.

El Gobierno Nacional en cabeza del MAVDT y el DNP, brindará asistencia técnica a los Departamentos en el proceso de estructuración e implementación del Plan. Así mismo, la SSPD desarrollará un módulo de seguimiento de los Planes Departamentales, en el Sistema Único de Información.

**Diagrama 4 – Esquema institucional general**



El departamento contratará la “Gerencia Integral”, con la conformidad del MAVDT, y los términos de referencia para dicha contratación deberán obedecer a un esquema de incentivos, que involucre el desarrollo de los procesos de modernización empresarial en los municipios, la adecuada ejecución del Plan de Choque de inversiones y la optimización de la infraestructura durante el desarrollo de su contrato. Los principales objetivos del contrato son, entre otros, los siguientes:

- Revisar los estudios y diseños existentes, y recomendar las medidas conducentes para su actualización o corrección.
- Implementar un sistema integrado de información flexible y articulado al componente del SUI que para tal efecto defina la SSPD, fácilmente actualizable y con un módulo de consulta para la Gerencia Integral, el Departamento, y actores del Gobierno Nacional (MAVDT, DNP y SSPD).
- Fortalecimiento institucional y mejoramiento de la gestión empresarial. Estructurar proyectos de gestión eficiente para los municipios vinculados al Plan y la vinculación de operadores especializados, en lo posible bajo esquemas regionales, recomendar los parámetros de renegociación de los contratos existentes y apoyar este proceso, y estructurar el esquema de asistencia técnica para municipios menores y organizaciones comunitarias prestadoras de los servicios.
- Coordinar con las autoridades ambientales las actividades de manejo de cuenca, reforestación y sensibilización ambiental, ligados a la prestación de los servicios, implementando modelos de gestión ambiental eficiente.
- Apoyar al Departamento en el desarrollo de los procesos necesarios para la contratación del crédito, en los casos en que se determine este requerimiento.
- Socializar con las comunidades el esquema del Plan, los objetivos y acciones propias de su desarrollo, el manejo de los recursos, la ejecución de las obras, y el diseño del sistema de seguimiento, el cual será evaluado por unas metas previamente definidas.

Las actividades que desarrollará la Nación en el marco de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, se sustentan en la asistencia técnica para la consolidación del esquema en cada una de sus etapas, como se explica a continuación:

i) Fase de Diagnóstico:

- Realizar las reuniones de coordinación inicial de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, donde se expone a los actores locales (Gobernador, alcaldes, diputados, concejales, gerentes de empresas de servicios y la comunidad en general), la política sectorial del Gobierno y la situación inicial de acuerdo con la información básica.
- Elaborar y coordinar con las Gobernaciones la firma de los convenios de Asistencia Técnica, donde se establecen las líneas generales del apoyo de la Nación y el Departamento. Dentro de este convenio se establecerán los responsables, en el Gobierno Nacional y territorial, para el desarrollo de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento.
- Cofinanciar, contratar y supervisar las consultorías de diagnóstico integral de la prestación de los servicios, que servirán de base para la estructuración de los Planes Departamentales y de insumo

para el proceso de asignación de los recursos que aportará la Nación como inversiones regionales, en el Plan Nacional de Desarrollo.

- Realizar el acompañamiento a las autoridades territoriales, para socializar el Plan Departamental.

ii) Estructuración:

- Apoyar el proceso de contratación de la Gerencia Integral.
- Brindar asistencia técnica y acompañamiento en el proceso de consecución de fuentes de financiación, a través de créditos internos y/o externos con la banca multilateral y nacional según se concluya sobre su conveniencia
- Realizar acompañamiento a las autoridades locales en las convocatorias de las Asambleas Departamentales y los concejos Municipales para la socialización del Plan Departamental de Agua y Saneamiento, y la formalización de los compromisos locales de recursos y transformaciones institucionales.
- Evaluar el otorgamiento del aval y garantía de la Nación para las operaciones de crédito externo, en los casos requeridos, previo el cumplimiento de los requisitos necesarios para la contratación de operaciones de crédito público con garantía de la Nación y de las normas de disciplina fiscal, y brindar asistencia técnica para la formulación de los planes de ajuste fiscal en los casos en que sea necesario para hacer financieramente viable del Plan Departamental.
- Definir conjuntamente con la Gobernación el esquema institucional que a corto y mediano plazo se implementará en el departamento. Este esquema deberá asegurar la permanencia de las soluciones empresariales y el manejo transparente y eficiente de los recursos.
- Apoyar la articulación efectiva de las inversiones de los Planes Departamentales con las de vivienda y desarrollo urbano.

iii) Implementación:

- Coordinar con las entidades territoriales la firma de los convenios de apoyo financiero, donde se establece los compromisos en materia de apalancamiento de recursos para el Plan Departamental de Agua y Saneamiento.
- Participar en el comité directivo del plan y del comité fiduciario donde se aprobará la contratación de las obras, en el marco de los Planes de Obra e Inversión definidos, verificando que se acaten los lineamientos y parámetros establecidos.
- Aprobar los términos de referencia tipo y los contratos requeridos para la ejecución de los recursos de inversión en el marco del Plan de Obras e Inversión definido.
- Aprobar y realizar la supervisión de las obras que se apalancarán con recursos de la Nación.

- Brindar asistencia técnica y participar en las decisiones que definan los lineamientos en materia de fortalecimiento institucional, modernización y transformación empresarial al interior del departamento.
- Expedir el aval y garantía de la Nación de los créditos externos que se vayan a contratar.

En la implementación de los Planes Departamentales se requerirá el compromiso de los municipios para adelantar los procesos de regionalización y mejoramiento en la gestión empresarial de los servicios adecuados a su realidad. Frente a casos de una deficiente prestación de los servicios, incumplimiento de la normatividad y falta de compromiso, la SSPD actuará dentro de sus competencias para agilizar el proceso de vinculación de los municipios a los Planes Departamentales y la CRA desarrollará la regulación para ordenar la liquidación de prestadores públicos ineficientes, así como la regulación de fusión y escisión, previstas en el marco legal.

Así mismo, en el marco de la Mesa Interinstitucional de Logros, conformada para asistir a las administraciones municipales en el cumplimiento de la Directiva 015 de 2005 de la Procuraduría General de la Nación, se compartirá información para una coordinada acción de los entes de control. La acción coordinada de los organismos de control es parte integral de la estrategia.

## **B. Aspectos financieros**

El diagnóstico determinará las fuentes de financiación de cada Plan Departamental, de acuerdo con la disponibilidad de recursos del Departamento y los municipios. En los casos en que sea necesaria la contratación de un crédito para el apalancamiento de las inversiones, el Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales en la evaluación fiscal, la definición de los posibles escenarios de endeudamiento y las gestiones ante la banca multilateral o nacional (Anexo: Aspectos Fiscales)<sup>7</sup>.

El Plan Departamental se financiará principalmente con aportes del Departamento, los municipios, las Corporaciones Autónomas Regionales y con aportes de la Nación, como complemento al esfuerzo local y regional, y de acuerdo con los cupos de endeudamiento autorizados por las respectivas Asambleas Departamentales. El diseño del mecanismo financiero e institucional para su financiamiento deberá garantizar la adecuada articulación de las diferentes fuentes de recursos (cuadro 2), y un esquema de financiamiento óptimo que esté de acuerdo con el marco legal vigente y esté incluido en los análisis de la calificadora de riesgo crediticio con que cuente el departamento para la operación.

---

<sup>7</sup> De acuerdo con las normas vigentes sobre endeudamiento territorial, las entidades territoriales deberán cumplir con lo establecido en el decreto 696 de 1998, y las Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003. (ver Anexo 2. Aspectos Fiscales)

A continuación se describen las principales fuentes de financiación:

*Regalías Directas:* Los Departamentos o municipios podrán destinar hasta el 90% del total de estos recursos para proyectos de inversión, los cuales deben haber sido establecidos como prioritarios en los planes de desarrollo territoriales. Para el compromiso de estos recursos, el Gobernador (o el Alcalde) deberá solicitar autorización al Confis departamental (municipal) o quien haga sus veces, para comprometer vigencias futuras y someterlo a consideración de la Asamblea Departamental (Concejo Municipal). Una vez aprobadas las vigencias, se firmará un convenio de apoyo interinstitucional con el fin de trasladar los recursos a la Fiducia contratada.

**Cuadro 2. Fuentes de financiamiento de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento**

| <b>Fuente</b>                         | <b>Tipo</b>    | <b>Beneficiarios</b>           | <b>Requisitos</b>   |
|---------------------------------------|----------------|--------------------------------|---|
| Regalías                              | Directas       | Departamento, municipios       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorización Asamblea (Ordenanza)</li> </ul>   |
|                                       | Escalonadas    | Departamento                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ventanilla Única</li> <li>• Autorización Asamblea (Ordenanza)</li> <li>• Aprobación Consejo Asesor de Regalías</li> </ul>      |
|                                       | Indirectas     | Departamento, municipios       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ventanilla Única</li> <li>• Aprobación Consejo Asesor de Regalías y autorización Concejos municipales</li> </ul>               |
| Ley 715/ 2001                         | Transferencias | Municipios                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo de Concejo Municipal</li> </ul>  |
| Crédito                               | Externo        | Entidades territoriales        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cumplimiento indicadores Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003</li> <li>• Aval de la Nación para endeudamiento</li> </ul> |
|                                       | Local          | Entidades territoriales        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Línea de crédito de Tasa compensada Findeter</li> <li>• Cumplimiento indicadores Ley 358 de 1997 y 617 de 2000</li> </ul>      |
| CARs                                  | Regional       | Entidades territoriales        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprobación Consejo Directivo</li> </ul>  |
| PGN (Audiencias Públicas Consultivas) | Nacional       | Departamentos                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Audiencias Públicas Consultivas</li> <li>• Aprobación Vigencias Futuras (cuando se requiera)</li> </ul>                        |
| Tarifas                               | Local          | Empresas de Servicios Públicos | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esquema Tarifario Vigente</li> </ul>   |

*Fondo Nacional de Regalías:* La ley 141 de 1994 definió los tipos de proyectos y los Departamentos y municipios beneficiarios de estos recursos. Las entidades territoriales que tengan derecho a estos recursos deberán presentar los proyectos para los que soliciten financiación, de acuerdo con la metodología

establecida para la Ventanilla Única del MAVDT<sup>8</sup>. Una vez el proyecto es viabilizado, el DNP realiza una priorización de proyectos y los presenta para consideración al Consejo Asesor de Regalías<sup>9</sup>.

*Regalías Escalonadas:* La aprobación de los recursos de reasignación de regalías y compensaciones (escalonamiento) deberá ajustarse a los procedimientos establecidos en el Acuerdo 026 de 2000<sup>10</sup>.

*Recursos Ley 715 de 2001:* Los municipios que participen en el Plan Departamental de Agua y Saneamiento, deberán comprometer un porcentaje mínimo del 60% de los recursos asignados al sector de agua potable y saneamiento básico<sup>11</sup> destinados a inversiones en infraestructura y cubrimiento de subsidios. Los recursos serán transferidos de manera directa a la Fiducia conformada para la ejecución del Plan de acuerdo con los procedimientos definidos por la Ley<sup>12</sup>.

Para el compromiso de vigencias futuras que superen el respectivo periodo de gobierno a nivel territorial, es necesario que previamente, el Consejo de Gobierno declare el proyecto de importancia estratégica<sup>13</sup>. En el caso en que se requiera autorización de vigencias futuras excepcionales, éstas se acogerán a lo establecido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la página 32 de la “Cartilla de Aplicación para las Entidades Territoriales” de la Ley 819 de 2003: “...las entidades territoriales podrán adoptar el mecanismo de vigencias futuras excepcionales dentro de sus estatutos orgánicos de presupuesto”. Así mismo, las entidades territoriales tendrán en cuenta lo señalado en la Circular Externa de la DAF (MHCP) No.7 del 20 de febrero de 2007, en cuanto al procedimiento para la autorización de vigencias futuras excepcionales (ver Anexo).

*Crédito interno:* Los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento podrán ser financiados a través de la línea de crédito con Tasa Compensada de Findeter<sup>14</sup>, y otras líneas de financiamiento. Para esto, los proyectos deberán ajustarse a los requisitos exigidos por el mecanismo de ventanilla Única del MAVDT, así como cumplir los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, y en el acuerdo de reestructuración de pasivos o programas de saneamiento fiscal y financiero para los casos que aplique (Ver anexo 2 – Aspectos Fiscales)

---

<sup>8</sup> Resolución 1550 del 2005, y Acuerdo 026 de 2000.

<sup>9</sup> Debe ajustarse a lo establecido en los Art.15 y 16 de la Ley 141 de 1994, y Art. 13 y 14 de la Ley 756 de 2002.

<sup>10</sup> En el caso de regalías provenientes de la explotación del carbón, el procedimiento para acceder a estos recursos se define en la Resolución 2311 del 20 de diciembre de 2006.

<sup>11</sup> Los compromisos se realizarán de acuerdo con el diagnóstico. Los casos en los que la administración municipal haya comprometido previamente los recursos en el marco de los programas del MAVDT se evaluarán de manera particular.

<sup>12</sup> Decreto 456 de 2004 y subsiguientes.

<sup>13</sup> Art. 12. Ley 819 de 2003.

<sup>14</sup> Decreto 280 de 2006

*Recursos externos:* De acuerdo con las metodologías normalmente aplicables por los prestamistas externos (principalmente banca multilateral), el acceso a recursos de crédito implica el cumplimiento de las siguientes etapas: i) planeación, ii) presupuestación, iii) preparación, iv) negociación y firma, v) ejecución, vi) seguimiento y evaluación.

**Cuadro 3. Etapas de estructuración de operación de crédito con la banca multilateral**

| <b>Etapas</b>            | <b>Descripción</b>   |
|--------------------------|--|
| Planeación               | Consiste en la programación de los empréstitos a ser presentados a consideración del prestamista y su inclusión en el <i>pipeline</i> (banca multilateral).  |
| Presupuestación          | Proceso de priorización y distribución presupuestal para asegurar que las operaciones contratadas cuenten con las apropiaciones requeridas que les permita una adecuada ejecución, teniendo en cuenta las restricciones fiscales.  |
| Preparación              | Esta etapa hace referencia tanto a los requerimientos internos por parte de las autoridades Nacionales, como aquellos que conciernen al prestamista  |
| Negociación y Firma      | En esta etapa se discuten con el prestamista los documentos del crédito: el contrato de empréstito, el documento del proyecto, todos sus anexos, y demás contratos relacionados. Así mismo, en caso de ser necesaria la Garantía de la Nación, se realizan los trámites pertinentes ante el MHCP. Posteriormente se procede a firmar los documentos negociados |
| Ejecución                | En esta etapa se desembolsan los recursos contratados y se materializan los proyectos financiados por el prestamista   |
| Seguimiento y Evaluación | Durante esta etapa se verifica la adecuada utilización de los recursos contratados y se documentan las experiencias aprendidas con el fin de retroalimentar nuevos proyectos   |

Antes de la etapa de preparación (iii), es necesario que el Gobierno Nacional emita concepto favorable para el otorgamiento de la garantía al prestatario<sup>15</sup>. De igual manera, una vez aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, el proyecto debe presentarse ante la Comisión Inter-parlamentaría de Crédito Público para que esta emita su concepto único favorable para el otorgamiento de la garantía de la Nación. (Anexo 2 – Aspectos Fiscales).

*Recursos de las CARs:* Las Corporaciones Autónomas Regionales podrán aportar recursos para la financiación de las inversiones en el marco de las competencias definidas por la Ley 99 de 1993, y en todo caso deberán consultar las metas y estrategias definidas en el Plan Departamental. Para su aprobación, éste deberá ser presentado ante el Consejo Directivo, el cual por medio de Acuerdo podrá aprobar la asignación de los recursos.

<sup>15</sup> Autorización mediante Documento Conpes

*Tarifas:* En el cálculo de las tarifas por parte de los prestadores de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, es necesario que: i) Apliquen la metodología tarifaria expedida por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; y ii) El cálculo de los subsidios y contribuciones sea consistente con lo contenido en los Decretos 1013 de 2005 y 057 de 2006.

*Presupuesto General de la Nación:* Los aportes del Gobierno Nacional para la cofinanciación de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento, se realizarán de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio. La priorización de proyectos de inversión que se establezca como resultado de las consultorías de diagnóstico, será un insumo para las Audiencias Públicas Consultivas, que se realizarán dentro del proceso de asignación de los aportes que hará la Nación como inversiones regionales del Plan Nacional de Desarrollo. Dichas Audiencias serán presididas por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o por el Viceministro de Agua y Saneamiento, con la Secretaría Técnica a cargo del Departamento Nacional de Planeación. Una vez asignados los recursos, el no cumplimiento de los compromisos de transformación empresarial y de recursos por parte de un municipio, dará lugar a la reasignación de recursos al interior del departamento.

Las fuentes de financiación de los Planes no están restringidas a las mencionadas anteriormente, otras fuentes de recursos del orden municipal y/o departamental podrán ser incorporadas, así como recursos de cooperación técnica.

## V. RECOMENDACIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), recomiendan al CONPES:

1. Solicitar a los departamentos y municipios que se vinculen a la formulación y desarrollo de sus respectivos Planes Departamentales de Agua y Saneamiento (PDAS), adoptar los procedimientos y recomendaciones definidos en el presente documento, los cuales incluyen la firma de los convenios de asistencia técnica, apoyo financiero e institucional, y los compromisos locales y departamentales para el aporte de recursos y transformación institucional y empresarial.
2. Declarar de importancia estratégica los PDAS que se formulen, siguiendo los lineamientos definidos en el presente documento.
3. Solicitar al MAVDT, los departamentos, municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), hacer efectiva la articulación de los recursos destinados al sector de agua potable y saneamiento, a través del mecanismo financiero e institucional que se defina en cada Plan Departamental.
4. Solicitar al MHCP establecer criterios para la definición de los cupos de endeudamiento para acceso a recursos de crédito de cada departamento, de acuerdo con su situación fiscal y financiera y tomando en consideración otras fuentes de recursos propias del sector de agua potable y saneamiento básico. Esto deberá realizarse antes de finalizar abril de 2007.
5. Solicitar a los departamentos, en coordinación con el MHCP y el DNP, priorizar sus cupos de endeudamiento para el cierre financiero de los PDAS. Una vez el MAVDT certifique el cumplimiento de lo anterior, el Departamento podrá solicitar apoyo, aval o garantía de la Nación para el trámite de créditos adicionales para el desarrollo del Plan Departamental de Vías.
6. Solicitar al MCHP y al DNP trabajar junto con la Banca Multilateral en el diseño e implementación de un mecanismo que permita de una manera ágil y eficiente, facilitar el acceso de los departamentos a recursos de crédito externo, en los casos en que se requiera, mediante la aprobación de un cupo global para los PDAS con garantía de la Nación, cuya asignación se condicionaría a los compromisos locales y al cumplimiento de los lineamientos expuestos en este documento, en cada caso.
7. Solicitar al DNP y al MAVDT adelantar las gestiones para realizar los estudios de diagnóstico y preinversión para la estructuración de los PDAS, estimados en \$20.000 millones. Los estudios serán presentados por la respectiva gobernación como insumo para el proceso de Audiencias Públicas Consultivas, cuyos resultados serán tenidos en cuenta en la asignación de los recursos de inversión regional del PND 2006-2010, en agua potable y saneamiento básico.

8. Solicitar al MHCP y al DNP, prestar la asistencia técnica necesaria para el cumplimiento de los requisitos fiscales que hagan viable la implementación de los PDAS, particularmente en lo que se refiere al acceso a crédito local y/o con la Banca Multilateral.
9. En caso de endeudamiento con la Banca Multilateral con garantía de la Nación, solicitar a los departamentos y/o municipios beneficiarios adelantar ante el MHCP los trámites necesarios para la obtención de la garantía y el otorgamiento de las contragarantías adecuadas a favor de la Nación y a satisfacción de MHCP.
10. En caso de endeudamiento con la Banca Multilateral con garantía de la Nación, solicitar a los Departamentos y/o Municipios beneficiarios dar cumplimiento al Decreto 3800 del 25 de octubre de 2005, y a las Resoluciones 2818 del 11 de noviembre de 2005 y 3299 del 30 de noviembre de 2005 del MHCP.
11. Solicitar a los departamentos y municipios que en los análisis de calificación de riesgo se incluya el endeudamiento de la operación a ser contratada, según autorización del presente documento.
12. Solicitar a los departamentos, municipios, al MAVDT, al DNP y al MHCP, que el manejo de todos los recursos de financiación de los PDAS se realice a través de encargos fiduciarios o fiducias mercantiles.
13. Solicitar al MHCP: (i) realizar los ajustes pertinentes en el SIIF, que permitan el giro directo de los recursos del SGP destinados a agua potable y saneamiento básico a un tercero diferente al municipio respetando su autonomía y voluntad, y (ii) explorar mecanismos que permitan a los municipios que participen en la contratación de un crédito para financiar el PDAS, autorizar el giro directo de los recursos del SGP de agua potable y saneamiento, correspondientes al pago del crédito, a la entidad prestataria o al esquema fiduciario que se adopte.
14. Solicitar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios: (i) implementar un módulo en el Sistema Único de Información para el seguimiento de los PDAS y; (ii) desarrollar las acciones de inspección, control y vigilancia, de forma coordinada con las adelantadas por las demás entidades del Gobierno Nacional en el marco de los PDAS.
15. Solicitar al MAVDT, MHCP y FINDETER modificar el decreto 280 de 2006 para que se autorice la utilización de la línea de crédito con tasa compensada por valores superiores a \$20.000 millones, cuando el destino de la operación de crédito sea un PDAS.
16. Solicitar a los departamentos y municipios dar cumplimiento a lo dispuesto en las leyes 358 de 1997, 617 de 2000 y 819 de 2003, para contratar nuevas operaciones de crédito público y/u obtener la garantía de la Nación y su apoyo financiero en caso de requerirse.
17. Solicitar a la Comisión de Regulación de Agua (CRA) acelerar el desarrollo de la regulación relacionada con ordenar la liquidación de prestadores públicos ineficientes y de fusión.

## ANEXO 1 – ASPECTOS FISCALES

### ENDEUDAMIENTO

De acuerdo con las normas vigentes sobre endeudamiento territorial, (Leyes 358 de 1997 y 819 de 2003 y el Decreto 696 de 1998) y a la metodología de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es necesario que la entidad<sup>16</sup> cumpla con los siguientes requisitos:

| Leyes                         | Indicador   | Definiciones  | Límites             |
|-------------------------------|---|---|---------------------|
| 358/97<br>Art.6 <sup>17</sup> | Intereses (INT) /<br>Ahorro Operacional<br>(AO)   | AO: Ingresos corrientes - gastos de funcionamiento - transferencias pagadas - salarios, honorarios, prestaciones, seguridad social programados en inversión   | INT /<br>AO <= 40%  |
|                               | Saldo de la Deuda /<br>Ingresos Corrientes<br>(IC)  | IC: Ingresos tributarios + ingresos no tributarios + regalías + compensaciones monetarias efectivamente recibidas + transferencias nacionales + participaciones en las rentas de la Nación + rendimientos financieros - recursos del balance + cuentas por pagar de vigencias anteriores + % de contingencias por garantías otorgadas.              | SLD / IC<br><= 80%  |
| 617/00                        | Gastos de<br>Funcionamiento (GF) /<br>Ingresos Corrientes de<br>Libre Destinación<br>(ICLD) | ICLD: ingresos corrientes (tributarios y no tributarios), excluidas las rentas de destinación específica, es decir las destinadas por una ley o acto administrativo a un fin determinado (SGP de forzosa inversión, recursos de cofinanciación, regalías, sobretasa al ACPM, rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica. | GF /<br>ICLD        |
| 819/03<br>Art. 2              | Superávit Primario (SP)<br>/ Intereses  | SP = (Ingresos corrientes + recursos de capital - desembolsos de crédito, privatización y/o capitalización) - (gastos de funcionamiento + gastos de inversión)  | SP / INT<br>>= 100% |
|                               | Margen cobertura de<br>riesgo a TRM y a DTF   | Según metodología Superfinanciera.  |                     |

<sup>16</sup> Es importante señalar que el cumplimiento de indicadores también abarca los que se establecen para los órganos de control (Asambleas y Contralorías).

<sup>17</sup> Art. 6.- Ninguna entidad territorial podrá, sin autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, contratar nuevas operaciones de crédito público cuando su relación intereses/ahorro operacional supere el 40% o su relación saldo de la deuda / ingresos corrientes supere el 80%. Para estos efectos, las obligaciones contingentes provenientes de las operaciones de crédito público se computarán por un porcentaje de su valor, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y en los reglamentos vigentes.

Los indicadores establecidos en la Ley 358 de 1997 revisan que la nueva operación de endeudamiento no exceda la capacidad de pago del prestatario, y deben ser calculados para la celebración de cada operación de crédito público. Ley 617 de 2000 (Art. 4to) define el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los Departamentos, de acuerdo con los siguientes límites:

| <b>Categoría</b> | <b>GF / ICLD</b>      |
|------------------|-----------------------|
| Especial         | Menor o igual que 50% |
| Primera          | Menor o igual que 55% |
| Segunda          | Menor o igual que 60% |
| Tercera y cuarta | Menor o igual que 70% |

La Ley 819 de 2003 establece las normas orgánicas en materia de responsabilidad y transparencia fiscal, y exige la elaboración del marco fiscal de mediano plazo y determinar una meta de superávit primario para cada vigencia con el fin de garantizar la sostenibilidad de su respectiva deuda de acuerdo con lo establecido en la Ley 358 de 1997 o en aquellas leyes que la modifiquen o adicionen.

Las entidades territoriales que se encuentren en programas de ajuste fiscal con garantías de la nación y/o acogidas a la Ley 550 de 1999, deberán solicitar a la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a los Comités de Seguimiento y/o Comité de Vigilancia correspondientes, concepto favorable para el endeudamiento que proyectan contratar.

En cuanto al compromiso de vigencias futuras presupuéstales de las entidades territoriales, se recomienda tener en cuenta lo dispuesto en la siguiente circular emitida por el MHCP:

**MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**  
**CIRCULAR – DAF EXTERNA N° 07**  
Bogotá D, C., 20 de febrero de 2007

**PARA:** Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Hacienda Departamental y Municipal, Jefes de Presupuesto

**ASUNTO:** Vigencias Futuras

Debido a las reiteradas consultas hechas por las entidades territoriales en relación con la adquisición de compromisos que afecten apropiaciones de vigencias futuras y las restricciones que impone la ley 819 de 2003 para su autorización en el último año del periodo de gobierno, nos permitimos efectuar las siguientes precisiones que guardan consistencia con los diferentes conceptos que sobre el particular ha expedido esta Dirección.

1. La vigencia futura es una operación que afecta esencialmente al presupuesto de gastos y se entiende como un compromiso que se asume en un año fiscal determinado, con cargo al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones de un año fiscal posterior.

PRESUPUESTALMENTE, cuando se menciona EL TERMINO APROPIACIÓN se HACE REFERENCIA a un monto o rubro disponible en el PRESUPUESTO DE GASTOS, nunca en el presupuesto de ingresos. De hecho cuando la ley orgánica clasifica el presupuesto hace referencia al presupuesto de rentas y recursos de capital y al presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.

En este sentido si se requiere en una vigencia determinada asumir un compromiso que implique afectar el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones de una vigencia posterior, es necesario contar con autorización para comprometer vigencias futuras en los términos y condiciones que dispone para ello la ley orgánica de presupuesto y demás normas que la modifican o adicionan.

CUANDO EN UNA VIGENCIA FISCAL determinada SE REQUIERE CONTRAER OBLIGACIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES DE VIGENCIAS POSTERIORES se requiere autorización de VIGENCIAS FUTURAS.

2. Las vigencias futuras están reguladas por el decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto en los artículos 23 y 24 que fueron modificados por los artículos 101 11 y 12 de la ley 819 de 2003.

3. Hay dos clases de vigencias futuras: Las Ordinarias y las Excepcionales. Los artículos 10 y 11 de la ley 819 de 2003 establecen los requisitos bajo los cuales la Nación puede adquirir obligaciones con cargo al presupuesto de gastos de vigencias futuras bien sea ordinarias o excepcionales; a su vez el artículo 12 reglamenta las vigencias futuras ordinarias para las entidades territoriales. Sin embargo, no hay en la ley, mención expresa sobre las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales.

No obstante, siguiendo lo establecido en el artículo 109 del decreto 111 de 1996 o estatuto orgánico de presupuesto las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial,..."

Significa lo anterior que si dentro del estatuto orgánico de presupuesto de la entidad territorial, se reglamentó la posibilidad de asumir obligaciones con cargo al presupuesto de gastos de vigencias futuras en casos excepcionales, estas se pueden adquirir.

Es de anotar que con relación a las vigencias futuras excepcionales, la única modificación que agrega la ley 819/03 con respecto a lo que sobre estas establecida el decreto 111 de 1996 consiste en que su monto, plazo y condiciones deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo, de manera que es posible que dentro del estatuto vigente de cada entidad territorial esté consignada la posibilidad de asumir compromisos por el mecanismo de vigencia futura excepcional y solo se requiera efectuar una modificación para agregar que deben consultar el marco fiscal de mediano plazo y también para definir los casos excepcionales en que se pueden adquirir.

PRESUPUESTALMENTE cuando se menciona EL TERMINO COMPROMISO se HACE REFERENCIA AL PRESUPUESTO DE GASTOS, (nunca al presupuesto de ingresos), específicamente a la etapa de ejecución en la cual se adquiere una obligación de un rubro contenido en el presupuesto de gastos.

Si las vigencias futuras excepcionales no están reglamentadas dentro del estatuto orgánico de presupuesto de la entidad territorial no se podrían adquirir obligaciones por esta modalidad, de manera que para optar por este mecanismo habría que, en primera instancia, modificar el estatuto presupuestal. Una vez modificado se procederá a solicitar y otorgar la autorización en los términos y condiciones allí aprobados,

4. Las operaciones de crédito público sus asimiladas y conexas no requieren autorización para comprometer vigencias futuras, Se trata de dos conceptos fiscales y financieros diferentes y que además están regulados por normas distintas,

Mientras que la vigencia futura es la autorización para realizar gastos en vigencias posteriores, la operación de crédito público tiene por objeto proveer de ingresos (independientemente de que con este ingreso se vaya a financiar un gasto de inversión con cargo a vigencias futuras u otro gasto permitido por las normas que regulan el endeudamiento público territorial), Por lo tanto, el desembolso del crédito se refleja en el presupuesto de ingresos dentro del rubro recursos de capital, y no requiere autorización de vigencias futuras. En este caso, lo que se requiere es que la entidad tenga autorizado por parte del Concejo o Asamblea un cupo de crédito, o tenga una autorización específica para tramitar un crédito en particular, y por supuesto que cumpla los indicadores necesarios de solvencia, sostenibilidad y superávit primario.

5. Las operaciones de crédito público y la contratación de éstas por parte de las entidades territoriales se rigen por normas diferentes a las presupuestales, En estas normas no se establece prohibición alguna para contratar operaciones de crédito público en el último año del período de gobierno.

En otras palabras, LA VIGENCIA FUTURA es una operación presupuestal que AFECTA EL PRESUPUESTO DE GASTOS o ley de apropiaciones ‘ LA OPERACION DE CRÉDITO PUBLICO AFECTA EL PRESUPUESTO DE RENTAS y RECURSOS DE CAPITAL.

6. Cuando los artículos 11 y 12 de la ley 819/03 hacen referencia a las operaciones de crédito público y conexas lo que intentan manifestar es que si un proyecto de inversión que se va a ejecutar afectando presupuestos de gastos de vigencias futuras, requiere además para su financiación de la contratación de recursos del crédito, esta contratación se rige por las normas específicas que regulan las operaciones de crédito público.

7. La tabla siguiente expone en detalle las diferencias en los procedimientos para tramitar vigencias futuras bien sea ordinarias o excepcionales.

| <b>Vigencia Futura Ordinaria</b>  | <b>Vigencia Futura Extraordinaria</b>   |
|---|---|
| 1. El monto máximo que se autorice, el plazo, y las condiciones debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.  | 1. El monto máximo que se autorice, el plazo y y las condiciones debe consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.   |
| 2. Como mínimo deben contar con una apropiación del 15% en el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones del año (o vigencia) en que son autorizadas y la ejecución debe iniciarse con presupuesto de dicha vigencia. | 2. No requiere apropiación en el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones del año (o vigencia) en que son autorizadas.  |
| 3. Puede ejecutarse por este mecanismo cualquier proyecto u obra consignado en el Plan de Desarrollo De la Entidad Territorial.   | 3. Pueden ejecutarse por este mecanismo:<br>A. Obras de infraestructura en sectores de competencia de la entidad territorial tales como agua potable y saneamiento básico, infraestructura vial, urbana, etc.<br>B. Aquellas obras o proyectos que correspondan a sectores o programas que estén expresamente establecidos en el estatuto orgánico de presupuesto de la entidad territorial siempre que correspondan a las competencias de la entidad territorial y se trate de |

|   |  |
|---|--|
|   | <p>actividades que de no ejecutarse puedan causar inevitablemente la parálisis o afectación en la prestación de un servicio que se deba satisfacer y garantizar por mandato constitucional.</p>  |
| <p>4. Si se trata de proyectos que contienen inversión nacional deberán contar con el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.</p>  | <p>4. Si se trata de proyectos que contienen inversión nacional deberán contar con el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.</p>   |
| <p>5. Los proyectos que se vayan a desarrollar adquiriendo obligaciones que afecten el presupuesto de gastos de vigencias futuras, deben estar consignados en el Plan de Desarrollo del período en el cual se va a ejecutar dicho proyecto.</p> | <p>5. Los proyectos que se vayan a desarrollar adquiriendo obligaciones que afecten el presupuesto de gastos de vigencias futuras, deben estar consignados en el Plan de Desarrollo del período en el cual se va a ejecutar dicho proyecto.</p>  |
| <p>6. Las obligaciones asumidas por esta modalidad y sus costos futuros no pueden exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad.</p>  | <p>7. La ley no incluye el cálculo de la capacidad de pago como requisito para comprometer vigencias futuras excepcionales.</p> <p>No obstante, la normatividad en materia de endeudamiento territorial (que incluye la ley 819 de 2003) hará exigible este requisito dado que las obligaciones que se adquieren por la modalidad de vigencias futuras pueden afectar el ahorro operacional proyectado al ser un mayor gasto a descontar de los ingresos corrientes, para establecer el indicador intereses/ahorro operacional de que trata la ley de endeudamiento territorial (ley 358 de 1997).</p>   |
| <p>7. No pueden exceder el período del respectivo gobernador o alcalde a no ser que se trate de proyectos de inversión declarados de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno de la entidad territorial.</p>                          | <p>7. Pueden exceder el período de gobierno del respectivo gobernador y alcalde.</p>   |
| <p>8. No se pueden otorgar en el último año del período de gobierno así se trate de proyectos de inversión declarados de importancia estratégica.</p>   | <p>8. Se pueden otorgar en el último año del período de gobierno.</p>  |
| <p>9. La autorización la imparte la Asamblea o el Concejo a iniciativa del gobierno local. Previa aprobación del CONFIS territorial o el órgano que haga sus veces.</p>   | <p>9. Aunque la ley no se ocupó de reglamentar de manera expresa las vigencias futuras excepcionales para las entidades territoriales, si es claro que marcó una diferencia entre quién aprueba las vigencias futuras en la Nación y quién las debe aprobar en las entidades territoriales, al determinar que las vigencias futuras ordinarias en las entidades territoriales las debe aprobar el Concejo o la Asamblea, mientras que en la Nación, en los dos casos (ordinarias y extraordinarias) las aprueba el CONFIS, con lo cual podemos concluir que en caso de que la entidad territorial quiera adoptar las vigencias futuras excepcionales, debido a que ambas son aprobadas por el mismo órgano en la Nación, en la entidad territorial también deben ser aprobadas por el mismo órgano, es decir el Concejo o la Asamblea, más aún considerando justamente el carácter de excepcional de la misma.</p> |